

書評 大林正史著『学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程に関する研究』大学教育出版、2015年

著者	吉田 ちひろ
雑誌名	学校経営研究
巻	41
ページ	90-97
発行年	2016-04-01
URL	http://hdl.handle.net/2241/00144060

大林正史 著

『学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程に関する研究』

— 大学教育出版、2015 年 —

関東学園大学 吉田 ちひろ

1. 本書の目的と全体構成

本書は、平成 24 年 3 月に筑波大学に申請した博士論文「学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程に関する研究」を若干の修正を加えて刊行したものである。著者は、「近年の学校経営改革の一環である学校運営協議会制度の導入は、学校において児童のための新たな教育活動を生み出すのか。生み出すとすれば、それはいかなる過程を辿るのか」という基本的問題提起のもと、「学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程を明らかにすること」を研究目的に据えている。全体構成は下記の通りである。

序章 研究の目的

第 1 節 学校運営協議会制度の概要と趣旨

第 2 節 問題の所在および研究の目的

第 3 節 概念の定義

第 4 節 各章の構成

第 1 章 学校経営参加機関と学校教育の改善に関する先行研究の検討

第 1 節 学校運営協議会に関する先行研究の検討

第 2 節 英語圏における学校経営参加機関と学校教育の改善に関する先行研究の検討

第 3 節 学校経営参加機関と学校教育の改善に関する先行研究の成果と問題点

第 2 章 研究課題および研究方法

第 1 節 研究課題

第 2 節 研究手法

第 3 節 調査研究のプロセス

第 4 節 研究方法論上の位置づけ

第 3 章 学校運営協議会における活動と地域運営学校の成果認識の実態

第 1 節 目的

第 2 節 方法

吉田ちひろ：書評 大林正史著『学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程に関する研究』

第3節 学校運営協議会における活動の実態

第4節 地域運営学校の成果認識の実態

第4章 学校運営協議会における活動と地域運営学校の成果認識の関連

第1節 目的

第2節 方法

第3節 教員の認識における学校運営協議会で重視されている活動が地域運営学校の成果認識に及ぼす影響

第4節 学校運営協議会委員の認識における委員の行動が地域運営学校の成果認識に及ぼす影響

第5節 本章のまとめと考察

第5章 学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程—B小学校を事例として—

第1節 目的

第2節 方法

第3節 B小学校における学校運営協議会導入による学校教育の改善

第4節 B小学校のスクールヒストリー

第5節 B小学校のスクールヒストリーの分析と考察

第6章 学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程—A小学校を事例として—

第1節 目的

第2節 方法

第3節 A小学校における学校運営協議会導入による学校教育の改善

第4節 A小学校のスクールヒストリー

第5節 A小学校のスクールヒストリーの分析と考察

第7章 学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程の比較分析

第1節 目的と方法

第2節 B校とA校のスクールヒストリーの共通点

第3節 B校とA校のスクールヒストリーの差異点

第4節 考察

終章 本研究の結論と今後の課題

第1節 各章の分析結果

第2節 総合的考察

第3節 本研究の理論的・実践的示唆

第4節 今後の課題

2. 本書の概要

本書は、2004年9月の地方教育行政の組織および運営に関する法律の改正により創設された学校運営協議会について、創設の趣旨や想定した効果を述べつつも、本制度はアカウンタビリティの追求にこたえることや、学校と地域住民との連携・協力が促進されることは期待されている、
「本当に利益を得なければいけないはずの児童・生徒への効果に関する言及を欠いている」(4頁)と疑義を呈している。そして、「学校運営協議会が学校に導入されることによって、当該学校における児童・生徒の学習活動の質が改善したかどうかが問われなければならない」(4頁)と述べている。そこで、本書では、先行研究において重視されてきた保護者や地域住民がその意見を学校経営に適切に反映させているか否かではなく、「学校教育の改善」に着目している。この「学校教育の改善」とは、「新たな教育活動の創造」とそれによる「児童の学習活動の質的改善」とで構成されている。また、「児童の学習活動の質的改善」とは、「教員や委員による『生活指導上の問題解決』や『児童の学力向上』の成果認識から構成される概念」(8頁)と説明している。

第1章の先行研究の検討では、まず学校運営協議会に関する先行研究を3つに分類したうえで分析している。第一に、2002年に新しいタイプの公立学校運営の在り方に関する実証研究の指定校となった9校に関する先行研究を検討している。第二に、学校運営協議会の機能のうち「保護者・地域住民の意向や要望を学校経営に反映させる」ことを実証的に解明しようとする研究を検討している。第三に、学校運営協議会を対象とした量的調査研究を検討している。また、英語圏における学校経営参加機関(「学校の経営保護者や地域住民が参加するために学校に設置された会議体」と定義)と学校教育の改善に関わる先行研究の検討を行っている。

先行研究を分析した結果のうち、学校運営協議会を含めた学校経営参加機関が、学校教育の改善に影響を与える過程として以下の3つの理論を提示している。

- ①自律的学校経営の仕組み、すなわち学校への権限の委譲と、学校経営参加機関による校長と教員に対するアカウンタビリティの追求が、新たな教育活動の創造を起こしている。
- ②学校経営参加機関における「公的討議」や「学校の定義」の問い直し、新たな教育活動の創造を起こしている。
- ③学校経営参加機関に関する活動を通じた保護者と教員間のネットワークや信頼、互酬的関係の形成、すなわちソーシャルキャピタルの蓄積が学校教育の改善に影響を与えている。

一方、先行研究の問題点として、①学校運営協議会における活動やその成果についての教員や委員の認識の解明がなされていないこと(研究課題1に相当)、②学校運営協議会のどのような活動が、どのような成果認識に影響を与えるのかが解明されていないこと(研究課題2に相当)、③学校運営協議会や学校経営参加機関が導入されてから、学校教育が改善するに至るまでの過程に関する教員や委員の認識や行為といった組織過程についての知見が十分に蓄積されていないこと(研究課題3に相当)、④学校経営参加機関が学校教育に影響を与える3つの理論がどのようにあてはまるのか、または発見されていない過程が見られるのか実証研究が蓄積されていないこと(研究課題5に相当)、の4点を挙げた。ほかに、先行研究において、学校経営参加機関を設置したす

すべての学校で学校教育の改善がなされるわけではなく、ある特定の状況下でその改善に影響を及ぼしているとの指摘があることから「ある学校の学校運営協議会の導入による学校教育改善の程度と、別な学校のその程度を分ける重要な要因を解明すること」を研究課題4としている。

これらの課題を受け、第3章から第4章では、全国の小学校の地域運営学校に所属する教員および学校運営協議会委員に対する質問紙調査を行っている。

質問紙調査では、全国調査を行った佐藤晴雄らの質問項目を参照して、地域運営学校の教員と学校運営協議会委員を対象に調査を行っている。この調査を通して、本書では2つの課題を明らかにしようとしている。第一に、学校運営協議会における活動やその成果についての教員や学校運営協議会委員の認識を解明すること（第3章）を課題としている。この点に関して、本書では学校運営協議会の導入によって、教員と地域住民間のネットワークや、信頼、互酬的関係が比較的多くの学校において形成されている可能性や特色ある学校づくりが進んだとする成果認識が高いことから、学校が地域の独自性に応じて多様化している可能性を指摘している。一方で、生徒の学力向上や生活指導上の問題解決に関しての成果認識は高くないことから、本書が問題意識として持っている、学校運営協議会の導入による学校教育の改善がみられる学校は多くないと考察している。また、学校運営協議会の導入によって、教員は「自身の仕事が軽減した」と答える者がほとんどいないことから、教員の負担が増大している可能性があるとしている。

課題の第二は、「学校運営協議会のどのような活動が行われることが、どのような成果が認識されることに影響を及ぼすのかを明らかにすること」（第4章）である。ここで明らかにしているのは、学校運営協議会による「学校経営の方向性の協議」が及ぼす影響について、教員と学校運営協議会委員の認識が異なると考えられることである。たとえば、協議会によるそれは、「教員による教育活動の創造」に有意な影響を及ぼしているものの、「児童の学力向上」や「生活指導上の問題解決」には有意な影響を及ぼしていないと分析されている。一方で、学校運営協議会委員の場合には、「児童の学力向上と学校の活性化や多様化」、「生活指導上の問題解決」に有意な影響を与えていると分析している。この相違について本書では、「委員に比べ、教員の認識の方がより実態に近い」ことを根拠として、学校経営の方向性に関わる協議は、「児童の学力向上」や「生活指導上の問題解決」には影響を与えているとはいえないが、教員による教育活動の創造には影響を与えていると述べている。また、学校運営協議会による「教育活動の支援」は、「学校地域間の連携促進」には影響を与えるが「学校家庭間の連携促進」には有意な影響を与えていないことを明らかにしている。

第5章から第7章においては、2つの小学校の事例分析によって、「学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程における、校長や教員、委員の認識や行為を解明すること」を目的として論じられている。B校は学校運営協議会の導入によって、学校教育の改善が起こった事例として位置づけている。対してA校は、B校と近似した事例として追加した学校である。具体的には、A校とB校は、同一教育委員会の管轄で、両校の学区は隣接している、また、学校運営協議会制度

の導入は同じ時期である。そのため、「地域特性や行政の特性がほぼ同じ条件のもとで、学校運営協議会の役割をどのように意味づけ、どのように行なうことが、どのような新たな教育活動を生み出すのか、あるいは生み出さないのか」（112頁）を解明するために選定された事例である。両校のスクールヒストリーは表1に示した通りである。

表1 A校とB校のスクールヒストリー（第5章、第6章をもとに評者作成）

	A校（第6章）	B校（第5章）
導入前の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・2001年：E元校長着任。「選ばれた学校」にならなければいけないという危機感が欠如している（E元校長） ・2001年：近隣の農業高校、工業高校との連携授業の実施 ・2001年：学校評議員制度の導入・・・「愛することは大事なんだけど、もっとシビアな目で見てくれないと困る」（E元校長） ・校区内にあるZ大学にいるA校OBとのかかわり…キャリア教育の関わりから、学校評議員にふさわしい人材（C氏）紹介につながる。 ・C氏の問いかけを受けて、学校経営を自省 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員や児童、学校環境にも解決すべき課題がある（P校長の認識）
導入の経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・E元校長の退職を1年後に控えて、これまでの取り組みを継続するための「お目付け役」機能として、学校運営協議会設置をV市教育委員会に要望した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育委員会から協議会設置を期待されている（P校長の認識） ・導入が不可避なら、学校の課題解決のために利用しようと考えた（P校長）
導入後の経過	<ul style="list-style-type: none"> ・2005年、学校運営協議会が設置され、C氏を会長として強いリーダーシップの元、活動が模索される。 ・A校教員は当初、協議会に対して不安や不満を抱いていたが、「学校教育の側面支援的な事業に取り組む」姿を見てそれらは解消された。 ・I教務主任の発案で、協議会委員に教員の仕事を説明する「ポスターセッション」の実施。 ・2006年：E元校長退職、F元校長着任。 ・2007年秋：学校支援地域本部設立を機に学校運営協議会は「学校経営者に意見を述べる」活動（ビジョンセッティングサポート）に重点を置くようになる。 ・H教頭はビジョンセッティングサポートを肯定的に捉えているが、一方でF元校長は、負担に感じていたようである。 ・学校運営協議会への教員の参加が当番制になり、負担が軽減された一方、協議会の動向が把握しにくくなったと感じている（H教頭） ・部会活動が移行した地域支援本部と、以前のように教育活動を創造していくことはなくなった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会委員には、「一緒に作り上げていくという認識がなかった」（Q元教頭） ・「万歳の手を挙げちゃったら（降参したら）向こうが教育内容に介入してくるというのがあるから、そここのところはせめぎ合いというか、そうはさせないぞという思いが強かった部分は絶対ありますね」（Q元教頭） ・D会長の学校への関与による「コンフリクト」の解消（Q元教頭、R元教務主任） ・教育活動（段ボールの家で宿泊する活動）を通じた教員の実態理解（V元保護者） ・地域を学習に取り込んでいく方法（地域の教材化）の模索（U教諭） ・2005年秋：地域運営学校の基本理念が承認された。 ・2006年：B校ルールブックの作成 ・2006年：地域運営学校の運営理念の承認。 ・2008年：B校ルールブックカレンダー版が作成。

第7章では、両校の比較により導き出した共通点と差異点を記述したうえで、両校の学校教育の改善の程度を分けた要因について、2点挙げている。第一に学校運営協議会の初期段階の校長の課題認識と学校運営協議会の役割に対する意味付与について違いがあることを挙げている。また、第二に学校運営協議会導入後に校長の異動があったか否かである。しかしながら、この2点の差異がどのように作用することで学校教育の改善の程度を分けたのかを分析してはいない。このことは考察で述べる。

終章では、本書の理論的示唆と実践的示唆について言及している。まず、理論的示唆のうち、学校運営協議会研究に関する示唆の第一は、学校運営協議会は、教員と委員、地域住民、保護者間のネットワークや信頼、互酬的関係を形成する機能を持ちうる機関であり、このことが「学校教育の改善」に重要な影響を与えることである。第二に、日本の学校運営協議会において、学校経営参加機関が学校教育の改善に影響を与える過程について、以下のように仮説を提示したことである。それは、「学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程は、校長と教員に対して間接的にアカウンタビリティが迫られる中で生じる。学校運営協議会においては、校長と教員に対する間接的なアカウンタビリティの追究が行われる中で、認識された学校課題に応じて、学校の定義が問い直されたり、教員と地域住民間のネットワークや信頼、互酬的関係の形成、すなわちソーシャルキャピタルが蓄積されたりした結果、『学校教育の改善』が起こる」（156 頁）である。

また、学校組織研究に関する理論的示唆としては、第一に、第 7 章で述べた 2 点の差異を挙げている。第二に、本書の事例から、「学校経営参加機関を、保護者・地域住民のリーダーが教員を統制するように運営するのではなく、保護者・地域住民のリーダーと教員間の協働を促すように運営することが、地域住民や保護者、教員間のソーシャルキャピタルの蓄積を促すことを通して、『児童の学力向上』に影響を与えることが確認された」（158 頁）と述べている。

実践的示唆のうち、学校経営に対しては、質問紙調査結果より、学校運営協議会の導入により学校教育の質的改善がなされていないこと、また教員の負担が増大している可能性が示唆されたことから、本書が明らかにした改善過程の知見が有用であると述べている。

また、教育行政に対する示唆として、①「学校教育の改善」を主たる目的として学校運営協議会を導入する場合に、「教育活動の支援」に関わる活動を妨げないことを挙げた。政策理念としては、学校運営協議会は、「学校運営への参画」、すなわち「校長が作成する学校運営の基本的な方針を承認し、学校運営や人事に関する意見を教育委員会や学校に述べることを通して、保護者や地域住民のニーズを学校運営に反映させ、学校の活動をチェックすること」をねらいとしているが、本研究の知見からは、「教職員や委員が自校の課題を認識し、その課題の解決に役立つように学校運営協議会を意味づけ、当該学校独自の文脈に応じた活動を展開していくことを支援す」（161 頁）べきだと述べている。また、②地域運営学校における人事上の配慮では、事例校分析から、地域運営学校における校長の在任期間と、学校運営協議会委員の任期を合わせるなどの人事上の配慮をすることが求められると述べている。

最後に、本研究の課題として①量的データによる学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程の解明、②質的調査研究の知見をもとにした質問紙調査の実施、③事例研究の積み重ねによる学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程を確認・修正すること、の 3 点を挙げている。

3. 本書の意義と若干の考察

ここまで、本書の概要を提示してきた。本書は、学校運営協議会制度が児童生徒の教育改善に

貢献しているのかを、全国質問紙調査及び事例調査分析を通じて検証している。近年の政策方針においては、地域運営学校の増設が目指されているところであり、本書は、今後の学校運営協議会制度の在り方を考える上で重要な論点を提示している。しかしながら、以下4点の疑問点を提示したい。

第一に、教員の認識に関してである。学校運営協議会で重視されている活動に関して、教員の認識を示した図3-1(47頁)は、「わからない」と回答した教員がいることを示している。質問によっては、3割を超えているものも見受けられる。しかし、本書においてなぜ「わからない」と教員が応えているのかは一切述べられない。他の質問紙結果において、「わからない」という選択肢がない、もしくは分析対象になっていないことを鑑みれば、本章で提示した意図を説明すべきではないだろうか。本書においては、A校の事例で述べられているように、学校運営協議会の会議への教員の参加を「当番制」にしたことで、協議会の動向が把握しにくくなった。このことも合わせれば、教員のかかわり方に関する問題提起がなされると考えていたが、特に論じられることはなかった。

第二に、教員及び運営協議会委員の認識の差異に関して、88-89頁において用いられる「実態に近い」という言葉の意味である。たとえば、教員が「学校の活性化と多様化」と「児童の学力向上」の成果を区別して捉えているのに対し、協議会委員はそれらを区別して捉えていない。このことについて、本書では『『児童の学力向上』『生活指導上の問題解決』』といった、学校の内部に関わる成果については、委員による認識よりも、教員による認識の方が、より実態に近いことが推察される」と結論付けている。この「実態」とは、いったいどのような意味で用いられているのか。評者は、児童の現実から派生する認識については教員の回答の信頼性が高く、学校外部の現実から派生する認識については協議会委員の回答の信頼性が高い、という理解をしたが、だとすれば、そのような認識の違いは、本書においてどのような意味を持つのかを論じるべきだったのではないか。

第三に、A校の捉え方である。本書においては、「A校は、B校と比べ、学校運営協議会の導入によって、地域住民・保護者と教員間のネットワークや信頼、互酬的関係が特に形成されず、地域住民と保護者を巻き込んだ教育活動が特に生み出されなかったために、学校教育が改善されなかった事例である」(134頁)と述べている。しかしながら、A校ではなぜ学校教育の改善に至るような教育活動が創造されなかったのだろうか。A校のスクールヒストリーを読むと、学校支援地域本部の設立を契機として、学校運営協議会委員の役割を学校経営者に意見を述べる活動に重点を置いたことが一つのターニングポイントとして理解できるのである。本書で考察しているように、学校運営協議会を導入すると決定したE元校長のねらいが、後任のF元校長にとって負担であったことは関係しているものの、新たに地域支援本部を設置することで、それまでの役割分担を変更せざるを得なかった上に、新たな方針を提示できなかったことが、学校教育の改善を阻む一つの要因であったと考えられないだろうか。そうだとするならば、本書の実践的示唆の2点

目の人事上の配慮の問題としてではなく、当該学校に求められる学校経営のビジョンを提示できる校長の力量が重要であると考えられる。ただし、学校経営のビジョンという意味では、B校において、P校長の退職後にも学校教育の改善が継続しているのかが問われなければならないだろう。

また、A校では、学校運営協議会の役割の捉え方と同時に、類似の制度を導入し、運営していくことが課題として突き付けられていたと考えられる。これが第四の疑問である。本書においては、A校がどのような経緯をたどって学校支援地域本部の設置を決定したのかは記述されていないが、評者は、学校運営協議会において担ってきた役割を、他の制度に移行しなければいけない状況が生じたからこそ、A校の学校運営協議会の運営が学校教育の改善に結びつかなかった可能性があると考える。

これに関連して、現在の政策動向を鑑みると、学校運営協議会制度については、現行の学校運営協議会の機能は引き続き備え得ることとしたうえで、教職員の任用に関する意見に関しては、柔軟な運用を可能とする仕組みを検討している。また、現在の学校支援地域本部を、地域と「連携・協働」して活動する「地域学校協働本部（仮称）」へと転換していく方向性が提案されている¹。そして、地域運営学校と地域学校協働本部（仮称）は、相互に補完し高めあう存在として効果的に連携・協働し、両輪となって相乗効果を発揮していくことが必要と謳われている。政策としては、地域とより一層連携・協働しながら特色ある学校経営を行っていくことを求めていると理解できる。しかし実際に、これらの制度をどのように用いることで具体的な自校の教育改善につなげていけるかの最終的な判断は、学校長に委ねられているといつてよいだろう。

以上のように考えてくると、第7章の概要でも指摘したように、本書においては、A校およびB校の事例分析によって、それらの差異は明らかにしたものの、なぜそのような差異が生じ、今後の地域運営学校の経営にとって何が核となるのかを十分に論じたとは言い難い。すなわち、学校運営協議会制度の運営に関する知見ではあっても、地域運営学校の経営に対する知見としては検討の余地があるのではないかということである。しかしながら、本書が強い問題意識として持つ「児童生徒の学習活動の質を改善する」ことが重要であり、学校に課せられている使命であることは論を待たない。子供たちの学びを担保する、教員と保護者・地域住民との協働による地域運営学校の経営実態については今後一層の研究により明らかにしていかなければならない。

注

¹ 中央教育審議会初等中等教育分科会「地域とともにある学校作業部会」（第11回）・生涯学習分科会「学校地域協働部会」（第10回）の合同会議（平成27年11月13日開催）において提案された答申（案）「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」（最終閲覧平成27年11月29日）
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/054/siryo/1364578.htm)